

第11章 バイデンと中国

久保 文明

はじめに

歴史は大きな転換点にある。世界のダイナミクスは変化した。

このような認識が新たに発足したバイデン政権によって抱かれているように見える。コロナ感染症や地球温暖化などが、ここでいう変化の一部として含まれていることは確実であるが、中国がそれを構成する重要な要素の一つであることは間違いない。

1. 「国家安全保障戦略の暫定的な指針」を読む

ジョー・バイデン大統領は2021年3月3日、「国家安全保障戦略の暫定的な指針」を発表した。正式な国家安全保障戦略を策定するまでの指針として、連邦政府各省庁に対して同指針に沿った行動をとるよう求めている。アントニー・ブリンケン国務長官が同指針の発表前に外交政策について演説を行い、バイデン政権が繰り返し強調している新型コロナウイルス対応や民主主義の強化、同盟関係の強化など8つの優先課題を特定した。

以下が指針の概要である。まず、前提とする国際情勢について、新型コロナウイルスの世界的大流行をはじめとする今日の重大な危機は国境を越えるもので集団的な対応が必要なこと、自国をはじめ世界の民主主義が包囲されていること、中国の台頭など世界における力の配分が変化し新たな脅威を生み出していること、などを挙げた。その上で、米国の安全保障を確保するために求められることとして次の3点を指摘している。

1. 国民、経済、国家防衛、民主主義を含む米国の強さの根源を守り育てていく。
2. (世界において) 好ましい力の配分を促進し、敵対勢力が米国と同盟国に脅威を与えたり、国際協調体制へのアクセスを阻害、または重要な地域を支配したりすることを抑止・防止する。
3. 強国な民主国家による同盟・友好関係、多国間枠組み・ルールにより裏打ちされた、安定的で開放された国際システムを主導、維持する。

経済的側面からは、経済安全保障は国家安全保障であり、国の屋台骨である米国の中間層の強さこそが長年に及ぶ米国の優位性だとし、「通商・国際経済政策は特権を有する少数のみならず、国民全てに役立たなければならない」との方針をうたっている。具体策としては、既存の通商ルールの執行やWTO改革の推進など、米通商代表部(USTR)が3月1日に発表した通商政策課題の内容を繰り返している。他方、新たな通商交渉については、「米国の労働者と地域社会に投資した後でなければ着手しない」と、2020年民主党綱領における方針を政権の方針として明記した。このあたりは、バイデン政権が強調する「ミドルクラスのための外交政策」のもっともわかりやすい部分であろう。

ブリンケン国務長官は、今回の指針の発表に合わせて、外交政策に関する演説を行い、次の8点を優先的な課題として挙げた。

- (1) 新型コロナウイルスの収束と国際的な衛生安全保障の強化

- (2) 経済的危機の克服とより安定的で包摂的な国際経済の構築
- (3) 民主主義の刷新
- (4) 人道的で効果的な移民制度の創設
- (5) 同盟・友好国との関係の再活性化
- (6) 気候変動への対応とグリーン・エネルギー革命の推進
- (7) 技術における主導的地位の確保
- (8) 21世紀における最大の地政学的試練である対中関係の管理
(バイデン米大統領、国家安全保障戦略の暫定的な指針を発表(米国)|ビジネス短信 - ジェトロ(jetro.go.jp))

本文書には興味深い表現が見いだされる。導入部分では、「われわれはナショナリズムが高まり、民主主義が後退し、中国・ロシア、そしてその他の権威主義国家との対立が高まり(…略…)つつある世界に直面している」(p.6)と記し、*rivalry* という競争より強い言葉が使われている。

また、第1章「世界の安全保障状況」の最初のページでは、「世界における力の配分は変わりつつあり、それは新たな脅威を生み出しつつあるという現実とも向き合わなければならない」と述べた直後に、「とりわけ中国は急速に自己主張を強めてきた」と記してある。文章のこの繋がり具合は、中国が脅威であるといっているのに限りなく近いとしか解釈のしようがない。もし現代文の入学試験問題で、新たな脅威の具体例は何であるか、文中から選んで解答せよという問いがあれば、ほとんどの受験生が迷わず中国と答えるであろう。

これらの議論や認識は、本年2月4日にバイデン大統領が国務省に向向いて行った演説「アメリカは戻ってきた」の基調とほぼ重なっている。ここでバイデン大統領は中国について、「われわれのもっとも深刻な競争相手」と定義したうえで、中国からの挑戦について正面から受けて立つと宣言した。そして、「われわれは中国による経済力の濫用に立ち向かい、攻撃的・強圧的な行動に対抗し、人権・知的所有権・グローバルガバナンスに対する中国による攻撃を押し戻す」と述べている。アメリカの国益にかなえば中国との協力も厭わないと付け加えているものの、全体として厳しいトーンであることは確かである。(Transcript: President Joe Biden delivers foreign policy speech - Nikkei Asia)

2. 対中政策の実際：人事と行動

バイデン政権が発足してからまだ2か月も経っていない。したがって、その対中国外交について、実証的な分析は困難である。ただし、これまでの人事、演説、そして具体的な行動から判断する限り、融和よりは対決の傾斜した路線を選択していると判断して間違いなからう。

人事では、例えば仮にジョン・ケリー、スーザン・ライスが国務長官および国家安全保障担当大統領補佐官に就任していれば、実際に任命されたブリンケン、ジェイク・サリヴァン、カート・キャンベルといった布陣と比較すると、それなりに大きな違いが推測できる。後の3人は、民主党内外交専門家の中では、相対的には対中強硬派を結集した人事といえよう。

演説や政策文書に見られる中国の位置づけについてはすでに紹介した。ブリンケン国務長官は、指名のための上院での公聴会において、新疆ウイグル自治区で起きているウイグ

ル系住民に対する中国政府の政策はジェノサイドであると回答し、またトランプ政権の対中政策についても、基本的には誤りでなかったと述べた。

実際になされた決定や行動も、厳しい対中政策に沿うものばかりである。本年3月12日、バイデン大統領の呼びかけで、オンラインとはいえ史上初めて、日本、米国、オーストラリア、そしてインドが首脳会談を行い、共同声明を発出した（Quad）。非同盟外交の伝統の発想が強く、これまで消極的であったインドが参加したことが画期的であった（インドが参加しやすいように、主要議題にワクチン製造支援などを盛り込んでいる）。

4首脳は3月14日付ワシントン・ポスト紙に共同で寄稿し、その一節では、「インド太平洋が、国際法および航行の自由や紛争の平和解決といった基盤となる原理によって統治され、すべての国が強制されることなく政治的選択を行えることを確実なものとするため、われわれは奮闘している」と論じ、名指しは避けたが、中国をけん制している。（Opinion | Biden, Modi, Morrison, Suga: The Quad is committed to keeping the Indo-Pacific free, open, secure and prosperous - The Washington Post）

3月16日に米国のプリンケン国務長官、オースティン国防長官が来日し、茂木外務大臣、岸防衛大臣といわゆる「2+2」会合を開催したのも、中国についての認識と政策を擦り合わせる事が目的であった。感染症蔓延の中で敢えて対面の会合をもつために国務・国防両長官が来日すること、しかもそれはバイデン政権発足後初の外遊であることであるため、一層注目に値する。何より、会合終了後に発表された共同声明において、日米は中国を名指しで批判した。（100161034.pdf（mofa.go.jp））

本年4月に菅首相が訪米しての日米首脳会談が対面で予定されていることも、同じ流れで理解できるであろう。そして3月18-19両日に行われた米中外相級会談は、冒頭から稀に見る激しい非難の応酬となったが、これまでと異なる米国の対中態度を示唆する象徴的な出来事となった。

3. バイデン大統領の外交観

バイデン大統領にはアフガニスタン戦争に対する態度や中国首脳とのこれまでの親密な交際ゆえに、ハト派とのイメージも存在する。湾岸戦争には反対票を投じた。しかし同時に、2002年にイラクに対する武力行使を容認する決議に賛成票を投じている。すなわち、外交方針は必ずしも一貫していないものの、中道派としての投票行動も見いだすことができる。バイデンがとりうる外交姿勢には一定の幅があるとみてよいであろう。

中国についても、以前は好意的な対応をとっていたことが多かったと見られる。トランプ前大統領が中国批判を開始した頃、バイデンは、中国はそれほど悪い国ではないと弁護した。トランプ政権が新型コロナウイルスとの関連で中国からの米国への入国を禁止した際には、差別的であると批判した。トランプ政権が課した中国に対する制裁関税に関しては、即時撤廃を語ったこともある。ただし、2020年大統領選挙戦の終盤には、これらの発言はほとんど発せられていない。むしろ、習近平を“thug”と呼んだこともあった。これはかなりの程度トランプ的な発言である。そして当選後、たとえば関税の即時撤廃は語られず、むしろ当面は維持する方針が発せられている。

要は、バイデンの外交方針は必ずしも一貫したものでも強固な原則に基づいたものでもないが、同時に状況次第で変容する可能性と能力を持っていると推測できることである。

今回の対中国政策については、協力の可能性とそれが可能と考えられる争点領域が常に示唆されているものの、かなり強硬な方向に方針を固めつつあると見られる。

4. ミドルクラスのための外交政策の説得力

ただし、バイデン政権が警戒しなければならないのは、その外交政策が外交エリートの独善にならないことである。まさにその点を自らへの警告としたスローガンが、「ミドルクラスのための外交政策」というスローガンであろう。これは、まずは雇用重視の姿勢を意味しており、軽々しく、あるいは安易に自由貿易協定に署名しないことを約束している。バイ・アメリカン計画あるいは海外に流出した雇用を国内に還流させる政策なども含まれる。同時に、ミドルクラスに、政権の外交・安全保障政策の内容と意味、とくにミドルクラスにとっての意義を、大統領を含む外交政策担当者がつねに丁寧の説明し、支持を調達し続ける努力を惜しまないことを意味していると思われる。

2016年にトランプに敗北したことの教訓は、ヒラリー・クリントン陣営が、また民主党が全体として、やや中間層の感情や国民感情から遊離して国際主義的外交政策を推進しようとしている、との印象をミドルクラスの有権者に与えてしまったのではないかという反省も存在するように感じられる。

このような文脈で想起されるのが、1947年にトルーマンが議会で行ったトルーマン・ドクトリン演説である。トルーマンは、実質的な同盟国としてドイツ打倒のためにともに戦ったソ連に対して穏健な政策を維持した前任者フランクリン・D・ローズヴェルトの政策を急速に転換しつつあった。しかも、それまでのアメリカ外交の伝統は孤立主義であり、戦時には大規模な軍隊を作り上げるものの、平時になると一挙に動員解除してきた。この時も急速に動員解除が進行中であり、国民もそれを当然と考えていた。共産主義封じ込めのために、そして平時にギリシャ・トルコに対する経済支援を提供するという外交政策は、たしかにアメリカ外交の伝統の中では新規なものであった。共和党上院議員としてトルーマン外交に協力したヴァンデンバーグが、国民を驚愕させるような演説をする必要があると助言したのは、このような文脈においてであった。これらの諸課題への対応がトルーマン・ドクトリン演説であった。

トランプ前大統領は、国家安全保障戦略等の重要文書に署名しているが、自らの口からなぜ強硬な対中国政策が必要なのかについて、体系的かつ継続的には語っていない。バイデン大統領とその側近は、これまで、冒頭で述べた具体的な行動（菅首相との電話会談、日米豪印4か国のオンライン首脳会談、日米2+2、中国外務委員との激しい応酬など）において、印象的な形で、オバマ政権時代と異なる対中政策を印象づけることに、ある程度成功してきた。今後は、どの程度、頻度や激しさだけでなく、体系性やミドルクラスにとってのわかりやすさなどを伴って、説明ができるかが問われる（トルーマンについては以下の論考を参照：What Truman Can Teach Trump - by Walter Russell Mead (hudson.org)）。